



Posicionamiento de la
**ASOCIACIÓN PARA
LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA**
sobre la propuesta de reglamento
para mejorar el modelo de mercado
europeo de la electricidad

MEMO EJECUTIVO

La Asociación para la Transición Energética considera que:

- La definición de un nuevo modelo del mercado europeo de la electricidad no debe hacerse como respuesta a una crisis concreta y, por lo tanto, respaldamos la reforma que de manera limitada propone la Comisión Europea.
- Es preciso reforzar el mercado único de la energía en la Unión Europea bajo los siguientes principios:
 - Favorecer una competencia leal en la industria eliminando, limitando o controlando las ayudas de Estado.
 - La declaración de crisis y las medidas para sortearla deben ser competencia de la UE.
 - La UE es quien tiene que establecer los principios para la definición de consumidor vulnerable.
- Son adecuados los cuatro mecanismos propuestos:
 - Mercado marginalista para el corto plazo (diario e intra-diario).
 - Contratos a largo plazo entre consumidores y productores (PPA).
 - Contratos por Diferencia (CfD) voluntarios y para los supuestos en los que las reglas de mercado no sean suficientes (problemas de liquidez).
 - Mecanismos de capacidad (almacenamiento) para asegurar el suministro y favorecer la introducción de renovables.
- Sería conveniente:
 - Realizar un mejor y más completo análisis del papel de la demanda para poder acompañar medidas que aseguren el suministro a los consumidores industriales que desean descarbonizar.
 - Favorecer la seguridad jurídica ante cambios regulatorios y vigilar los efectos de medidas, como el *cap* al gas, que puedan tener efectos negativos en las inversiones en energías renovables y para alcanzar los objetivos del Pacto Verde europeo.
 - Contemplar en la regulación europea la cuestión del autoconsumo, de las comunidades energéticas industriales y otras fórmulas de agregación de la demanda.

1

INTRODUCCIÓN

La Asociación para la Transición Energética (ATE)¹ en el cumplimiento de su misión fundacional, hace el análisis de todas las iniciativas españolas y de la UE sobre las cuestiones relevantes que afectan a la transición energética. Una de ellas es el proceso de reforma del mercado energético europeo.

En este sentido, la ATE ha enviado observaciones en la consulta pública de la Comisión Europea² sobre la propuesta de reglamento COM (2023)148 final, sigue activamente el posicionamiento de todas las partes interesadas en España y en Europa, especialmente de la tramitación en el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo y asiste a seminarios y debates sobre la cuestión.

Además, organizó el 7 de junio de 2023 en colaboración con el Instituto de Ingeniería de España (IIE) una sesión de análisis a la que se invitó a distintos grupos de interés, instituciones y medios de comunicación. En él, intervinieron activamente más de 20 expertos³ en un debate abierto. Las distintas intervenciones, que han facilitado a la ATE elaborar el presente documento de posicionamiento, se articularon entorno a dos cuestiones principales:

- La repercusión de la reforma sobre las decisiones de inversión para alcanzar los objetivos del pacto verde y la transición energética.
- La repercusión de la reforma para el consumidor, tanto del sector productivo como doméstico, en términos de coste y de oportunidad.

En la mesa debate, y teniendo presentes la propuesta de la Comisión Europea, del proyecto de dictamen en tramitación en la Comisión de Energía del Parlamento Europeo y de las posiciones manifestadas por los estados miembros de la UE, en especial de España, se identificaron varias cuestiones de consenso, que están recogidas en el apartado de “Principios Generales”, así como elementos que deberían tenerse en cuenta en la futura reglamentación europea y nacional sobre el modelo de mercado de la electricidad, que se incluyen en el apartado “Cuestiones Específicas”.

A partir del conocimiento acumulado y, muy especialmente, de las aportaciones realizadas en la mesa debate en el IIE, la ATE plantea su posición y se abre a presentarla, defenderla y, en su caso, perfeccionarla con todas las partes interesadas.

¹ La ATE, es una asociación sin ánimo de lucro cuya misión fundacional es facilitar el debate sobre los distintos aspectos de la transición energética desde el entendimiento que la sociedad civil, destinataria, consumidora y en definitiva financiadora de este debe participar activamente en el mismo. La razón de la existencia de la ATE es sensibilizar a la sociedad sobre la necesidad del cambio, animar el debate sobre las alternativas disponibles y fomentar una transición energética justa. <https://atenergetica.es/>

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13668-Electricity-market-reform-of-the-EUs-electricity-market-design/F3422870_en

³ Representantes de ICAI, BBVA Research, UNEF, AEE, APPA Renovables, AEGE, AEPIBAL, ENTRA-Coalición, Red , AELEC, AEDIVE, CEPYME, Iberdrola, EDP, NATURGY y ATE.

El objetivo de la ATE con esta acción es que aquellos que tienen que tomar decisiones en el ámbito europeo y español puedan valorar sus propuestas como organización de la sociedad civil española.

La ATE como asociación independiente y sin ánimo de lucro, no defiende los intereses, por muy legítimos que sean de una o varias partes interesadas. Intenta, con mayor o menor acierto, identificar los elementos más relevantes para la protección del interés general, que en el caso de la energía eléctrica debe incluir la seguridad del suministro, la sostenibilidad ambiental, social y económica de su producción y distribución y la protección de los consumidores, domésticos o empresariales.

En la ATE somos conscientes de que el funcionamiento del mercado eléctrico es una cuestión compleja y de difícil comprensión para los no expertos. La volatilidad de los precios padecidos por consumidores domésticos y empresariales atrajo la atención de los consumidores sobre los sistemas de fijación de precios, tipología de los contratos y sus efectos sobre el precio de la electricidad... Desgraciadamente, las compañías suministradoras, instituciones y administraciones no han contribuido a dar una información útil al consumidor. Sería recomendable que la UE y los estados miembros asumiesen esa tarea.

2

PRINCIPIOS GENERALES

1. La ATE, con el objetivo último de una transición energética justa socialmente, sostenible económicamente y solidaria con los países en desarrollo⁴, defiende la armonización de las reglas del mercado energético europeo para mantener el mercado único de la energía —que lleva operando con éxito más de 20 años—⁵ y los objetivos de seguridad de suministro y autonomía estratégica de cada país.
2. La ATE sostiene que un cambio de modelo del mercado estructural de la electricidad no debe hacerse para responder a una crisis concreta coyuntural y que tal cambio de modelo necesitaría de un proceso de reflexión y análisis con amplia participación de todas las partes interesadas, proceso que no se ha dado en la adopción y tramitación de la propuesta de reforma sobre la que aquí se pronuncia.
3. La ATE considera pertinente la orientación de la reforma, limitada, que propone la Comisión Europea en el sentido de que es necesario materializar en medidas eficientes e inmediatas las dolorosas lecciones aprendidas durante la crisis energética exacerbada por la invasión rusa de Ucrania. Es preciso hacer el modelo más resiliente a las vicisitudes de la producción, transporte y distribución de energía eléctrica en el contexto de la descarbonización del consumo energético. Para ello hay que atender simultáneamente a la seguridad del suministro y al acceso de los consumidores a la energía eléctrica, que en último extremo debe considerar el coste para los consumidores domésticos y en condiciones que mejore la competitividad de los sectores productivos.

⁴ Ver Manifiesto de la ATE en <https://atenergetica.es/media/attachments/2021/11/24/manifiesto-ate-noviembre-2021.pdf>

⁵ Directiva 96/92/CE

4. La ATE ha sido testigo de los efectos de la volatilidad de los precios de la energía para parte de los consumidores, también pero no únicamente de la eléctrica, y de los nocivos efectos de esta sobre consumidores domésticos o empresariales, en primer lugar, y sobre la revisión de los objetivos y ritmos de la propia transición. Valorando las diferentes alternativas que se han expuesto por expertos e instituciones considera adecuado que el modelo de mercado se articule entorno a las cuatro herramientas propuestas por la CE: i) para el corto plazo, mantener y reforzar el mercado diario e intradiario bajo el principio de mercado marginalista; ii) para el largo plazo, fomentar contratos estables nacidos de pactos entre las partes (Power Purchase Agreement, PPA), poniendo especial foco en la liquidez; iii) Contratos por diferencia (CfDs) voluntarios en caso de que el mercado no sea suficiente para lograr los objetivos europeos. iv) Mecanismos de capacidad para instalaciones que jueguen un papel específico en la seguridad del suministro⁶, integración de renovables y protección de consumidores industriales.
5. Los contratos CfD deben tener un carácter voluntario, y ser un complemento a los PPAs en caso de que la iniciativa privada no sea suficiente para lograr el objetivo de renovables europeos. Deben regularse de manera que se revendan públicamente (*con libre acceso a todos los comercializadores y consumidores*) haciendo llegar la energía renovable a consumidores más difíciles de suministrar (por perfil de consumo o por sector) o que demanden plazos de contratación menores y no deben partir de una definición única de cuánta tecnología y de qué tipo debe estar negociada mediante este instrumento.
6. Es un consenso general entre expertos, que el mercado es más eficiente para dar las señales adecuadas para consumidores e inversores en producción que una planificación dirigida desde los gobiernos. Los precios son un indicador adecuado para cubrir tanto los costes variables operativos como los costes fijos de inversión y facilitar la entrada de energías renovables. Sin embargo, para el *back up* que se precisa, para asegurar la firmeza, inercia, tensión y frecuencia del sistema es preciso disponer de herramientas⁷ que atraigan las inversiones en almacenamiento⁸ y que permitan la viabilidad de los ciclos combinados y de la nuclear el tiempo necesario hasta alcanzar la plena descarbonización del sector eléctrico.
7. Sin menoscabo de lo anterior, las instituciones de regulación y control deben ejercer una vigilancia efectiva sobre el funcionamiento del mercado y el proceder de los agentes para asegurar que no se produzcan situaciones o comportamientos que afecten a la seguridad del suministro, la independencia energética y, muy especialmente, al acceso a la energía eléctrica a precios competitivos a las distintas categorías de consumidores. Es por ello esencial no quebrar el principio europeo de igualdad de condiciones (*level playing field*).

⁶ Almacenamientos (centrales hidroeléctricas de bombeo), nuclear y ciclos combinados

⁷ Mecanismos de capacidad

⁸ 11 GW según el actual PNIEC de España, más si se incrementan los objetivos de renovables en su revisión

8. Tanto la declaración de “crisis” energética como de las medidas para paliar sus efectos deben determinarse y aplicarse en el contexto europeo del mercado único y la solidaridad social e interterritorial. Medidas “nacionales” que dependan únicamente de la voluntad o capacidad de cada estado miembro llevarán a situaciones de inequidad y afectará a los consumidores y a la competitividad de otros estados miembros.

Además, consideramos esencial eliminar lo antes posible las medidas de crisis excepcionales tomadas por los distintos estados miembros ya que, como dice la propia Comisión Europea, han dejado de tener sentido y han desincentivado la inversión (alargando la dependencia de los combustibles fósiles). Su prórroga innecesaria puede generar distorsiones que desincentiven las inversiones en renovables al generar todavía más incertidumbre si una vez desaparecida la causa que motiva las intervenciones la medida se mantiene. Especialmente grave sería permitir la discrecionalidad a los distintos estados y que algunos estados las eliminaran y otros las mantuvieran. España debe mantener solo aquellas intervenciones que la Unión Europea respalde o, de lo contrario, perderá atractivo para la inversión con las consecuencias que ello conlleva.

9. Es urgente avanzar rápidamente en mercados de capacidad tanto a nivel europeo como de los Estados Miembros con incentivos para invertir en almacenamiento y determinar con precisión cuáles son los límites para no distorsionar la competencia. En su desarrollo, debe aplicarse tanto el principio de neutralidad tecnológica como incentivar las tecnologías que más integración de renovables permitan, sin olvidar que el sistema necesita firmeza e inercia.
10. Es también urgente favorecer las inversiones en redes para anticipar la demanda futura de energía eléctrica necesaria para la descarbonización y también es preciso afrontar las dificultades administrativas existentes. Hoy la capacidad de las redes actual basadas en la regulación actual condiciona el desarrollo de proyectos industriales basados en la descarbonización del consumo energético. La descarbonización no puede basarse solo en desarrollar renovables, sino que es necesario realizar las inversiones requeridas para que dichas renovables lleguen a los consumidores que opten por descarbonizar sus usos energéticos
11. Incrementar las interconexiones energéticas permitiendo un sistema europeo más integrado y habilitando una mejor gestión de las centrales renovables a nivel europeo.

3

CUESTIONES ESPECÍFICAS

Varias cuestiones relevantes no han quedado, en nuestra opinión, suficientemente recogidas en las propuestas de reforma hasta ahora presentadas:

Un mejor y más completo análisis del papel de la demanda eléctrica

En primer lugar, la propuesta de reforma del mercado eléctrico europeo debe incidir más en la importancia de la demanda tanto industrial como doméstica y no sólo en cuestiones que, por supuesto, son relevantes como el tratamiento del consumidor vulnerable o la multiplicidad de tarifas a la que puede acceder el consumidor minorista en función del momento.

El consumidor está muy expuesto actualmente a la volatilidad del mercado y debe conocer mejor los mecanismos que le dan acceso a la mejor tarifa según sus circunstancias. A esa mejor información y toma de decisiones no ayuda multiplicar el número de esquemas tarifarios. En el caso de los consumidores que requieren una protección especial debido a que están atravesando una situación de vulnerabilidad, la medida más eficaz son las ayudas directas por parte del Estado⁹.

En segundo lugar, se requiere armonizar la calificación de 'consumidor vulnerable' bajo los estándares de Eurostat, aplicables en cada Estado Miembro en función de su nivel de renta real ajustada por paridad de poder adquisitivo y sus alternativas de consumo energético.

En tercer lugar, para los consumidores industriales, es necesario profundizar en los mecanismos de mercado que le permiten asegurar el suministro a plazo (por ejemplo, en el caso de las subastas renovables públicas (CfDs) que hoy aprovechan solo al mercado mayorista impidiendo que dicha energía esté disponible para los consumidores. Los industriales necesitan contratos a largo plazo en un marco de estabilidad.

Por último, un elemento en el que la demanda va a jugar un papel fundamental es en la de garantizar el suministro. Por ello, es necesario abrir lo más posible los servicios de los operadores de sistemas de transporte (TSO) y de los DSO para fórmulas de agregación de la demanda, servicios de congestión...

⁹ Tal y como ya están haciendo algunos estados miembros, como Francia, y su cheque energético.

Una revisión del marco de Ayudas de Estado en torno a la energía

Cómo ya apuntó más arriba, es necesario eliminar o limitar el riesgo de competencia desleal asociado a las excepciones o rebajas de exigencias asociadas a las ayudas de estado directas e indirectas otorgadas a sectores productivos para paliar el impacto del precio de la energía.

La competencia desleal que provocan las ayudas públicas que los estados con capacidad económica (Alemania, Francia...) pueden acordar a sus industrias afecta la competitividad de las industrias de otros estados. Las ayudas al coste energético para la industria que la Unión Europea autorice no deben en ningún caso permitir lograr un precio para la industria de un país inferior a aquel que tienen los países de la unión que más han avanzado en descarbonización

Abordaje común de peajes, cargos y fiscalidad

Sin poner en tela de juicio la competencia de cada estado para definir su política energética y fiscal, siempre en el marco de los objetivos comunes ligados a la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero, parece conveniente que se aborde la cuestión de los peajes, cargos y asegurar que la fiscalidad no distorsiona los precios de las diferentes fuentes energéticas.

Por último, existen problemas no resueltos con los contratos a largo plazo desde el punto de vista fiscal y contable (por ejemplo, los PPA son considerados como productos de riesgo sometidos a una valoración mark-to-market tanto desde el punto de vista contable como fiscal). Otro aspecto que se debe eliminar definitivamente son las subastas de energía inframarginal obligatorias porque son contradictorias al objetivo de fortalecer los contratos a largo plazo. Puesto que obligarían a retirar una parte de energía que ya estaba vendida a plazo a consumidores finales.

Vigilancia sobre medidas que perjudiquen la inversión en renovables

El esquema regulatorio que se propone, así como las resoluciones que se han tomado desde ACER, es el propicio para la vigilancia sobre medidas tanto puntuales como estructurales que puedan perjudicar la inversión en renovables. Es lo que está sucediendo con el cap a los ingresos de las tecnologías infra marginales, incluso produciéndose una falta de efectividad de dichas medidas. El 95% de las instalaciones infra marginales tenían vendida la electricidad a plazo, por eso apenas se ha recaudado (€370M frente a €12bn proyectados).

Una revisión del mix de generación que reduzca la volatilidad en los precios

La penetración masiva de renovables no gestionables en el mix de generación eléctrica está causando importantes diferencias de precios en función del tramo horario. Con puntas de demanda de 35GW, introducir hasta 60GW de potencia instalada en los próximos años es un gran reto para la estabilidad de los precios. En la última década de media el precio mayorista ha sido de 45€/MWh. Pero ahora estamos registrando precios de 100€/MWh como media diaria, con volatilidades entre 0€ y 200€. Esto tiene consecuencias muy importantes porque incentiva o no las inversiones. En este contexto, el almacenamiento es más importante que nunca, pudiendo reducir las diferencias de precios entre las diferentes horas del día. Asimismo, es urgente el fomento de contratación a plazo y la reducción de la volatilidad de la tarifa regulada.

Seguridad jurídica ante cambios regulatorios

La predictibilidad y estabilidad son esenciales para un esquema de precios que no esté sometido a la volatilidad que ha marcado la reciente crisis energética. Por ello, sería necesario que en la reforma se introduzcan mecanismos que aborden el riesgo de que los Estados Miembros introduzcan cambios regulatorios oportunistas que desincentiven las inversiones en energías bajas en emisión de GEI.

Definición de crisis energética

También como ya se apuntó, la crisis pasada no puede ser el molde con el que se defina un mercado. Distinguir lo coyuntural de lo estructural. Por su propia naturaleza, las crisis son imprevisibles y lo que la reforma debe prever son los mecanismos para su identificación y proclamación, así como el de los que definan las medidas a tomar. Además, la propuesta de reforma no tiene en cuenta al resto del sector energético cuando está totalmente interrelacionado. Una crisis eléctrica puede estar causada, o tener relación, o ser agente causal de una crisis gasista o de combustibles fósiles.

Esos mecanismos y medidas deben residenciarse en las instituciones de la UE y no ser de la competencia exclusiva de cada estado miembro. Todo ello sin perjuicio de que pueda declararse una crisis (con unos parámetros definidos previamente y de aplicación homogénea a nivel europeo) pero asegurando que las medidas que se toman son homogéneas a nivel europeo, evitando que las crisis ahonden las diferencias entre los ciudadanos de los estados miembros de la UE.

Agregación de la demanda

La propuesta de la CE debería abordar la cuestión del autoconsumo, tanto industrial como doméstico, que se ha desarrollado de modo muy desigual en los distintos estados de la Unión. Ha llegado el momento de estandarizar los procesos y dimensionarlos conforme a las necesidades de transición energética y estrategia industrial comprometida por las instituciones europeas para los próximos años.

En relación con el autoconsumo individual, es urgente abordar la cuestión tanto desde la perspectiva de la inversión (muchas pequeñas inversiones en elementos de generación y almacenamiento que se solapan entre sí, produciendo un coste financiero multiplicado para cada industria), como de la garantía de suministro (el riesgo de apagones ante condiciones climatológicas adversas en instalaciones que no puedan gestionar ampliamente sus excedentes) y de predictibilidad y gestionabilidad de la red (una red más inestable, con más inseguridad a la hora de ofrecer las señales adecuadas de demanda y producción). A partir de estas dificultades objetivas, surge la alternativa del autoconsumo compartido, que precisa innovación tecnológica para gestionar eficientemente generación y consumo.